

BANCO DE MÉXICO: ¿REGULADOR Y SUPERVISOR DEL SISTEMA BANCARIO?

Sergio Solís Tepexpa

Profesor investigador del Departamento de Producción Económica, DCSH, UAM-X

Introducción

El siglo **xxi** inició con un entorno de crisis económico-financiera que, debido a la globalización, ha avanzado hacia todas las regiones y no ha sido posible aislar al país de origen. Sin embargo, esta crisis tiene la particularidad de que inició en los países de primer mundo, lo cual lleva a un problema más grande, al no haber flujo de capital tradicional del país grande al chico, como típicamente ocurrió en los últimos 30 años del siglo **xx**. En este marco, los mercados financieros han sido actores principales por ser la vía de contagio sustancial entre las economías, lo cual lleva a replantear la forma en que se transfiere el capital de economía a economía, y se retoma la idea de que el sistema bancario no es autoregurable y surge la necesidad de vigilar a los mercados y a los par-

ticipantes en éste. Así surge la reformulación de los Acuerdos de Basilea I y da origen, en 2004, al llamado Basilea II, que a su vez, generó una serie de reformas legislativas nacionales, y dio inicio al diseño e implementación de políticas públicas para mitigar los riesgos y contribuir a minimizar la incertidumbre en los mercados financieros. En este sentido, “la sociedad raras veces resuelve un problema de inconsistencia temporal adoptando de antemano un compromiso rígido o creando unos sistemas de remuneración de incentivos compatibles para los responsables de tomar decisiones” (Blinder, 1998:49). Hoy en día, después de la crisis subprime, se tiene el Acuerdo Basilea III, pero no ha podido ser adoptado por todas las economías, pues varias no han podido sanear su sistema bancario.

En este contexto, el presente trabajo pretende evidenciar la función del banco central como

regulador y supervisor del sistema bancario y su papel en el control de riesgos y como generador de señales que permitan mitigar la incertidumbre en el sistema bancario mexicano, en contraste con el discurso *one target* que emana de esta institución. Con la hipótesis de que Banxico se ha preocupado más por el control inflacionario y ha descuidado su tarea de vigilar que el Sistema Bancario nacional cumpla con la función de ser un intermediario entre inversionistas (ahorradores) y empresas para estimular el desarrollo económico. Para ello, se hace una revisión y, con ello, una diferenciación entre riesgo e incertidumbre, para posteriormente definir el concepto de regulación bancaria y las condiciones que se deben cumplir para conseguir un régimen eficiente. En el tercer apartado se analiza el papel de la banca central como parte del régimen regulatorio y la participación del Banco de México en el sistema bancario mexicano.

Riesgo e incertidumbre en la economía

En el entorno tan turbio que viven los mercados financieros en el inicio de la segunda década del siglo *xxi*, es importante destacar que el Acuerdo de Basilea I mostraba insensibilidad hacia las variaciones de riesgo e ignoraba una dimensión esencial: la calidad crediticia y, por lo tanto, la diversa probabilidad de incumplimiento de los distintos prestatarios, esto es, consideraba que todos los créditos tenían la misma probabilidad de incumplir. Como una acción correctiva, no como una acción de prevención, el nuevo acuerdo de regulación internacional (Basilea II) marcó la pauta en la vigilancia de los mercados financieros basado en tres pilares. El pilar I se refiere al cálculo de los requisitos mínimos de capital y constituye el núcleo del acuerdo, que incluye varias novedades con respecto al anterior, pues ésta toma en cuenta la calidad crediticia de los prestatarios (con *ratings* externos o internos) y añade requisitos de capital por el riesgo operacional. En cuanto al pilar II, éste plantea el proceso de supervisión de la gestión de los fondos propios, donde los organismos supervisores nacionales

están capacitados para incrementar el grado de prudencia exigido a los bancos bajo su jurisdicción. Además, deben validar tanto los métodos estadísticos empleados para calcular los parámetros exigidos en el primer pilar como la suficiencia de los niveles de fondos propios para hacer frente a una crisis económica, y pueden obligar a las entidades a incrementarlos en función de los resultados. Para validar los métodos estadísticos, los bancos estarán obligados a almacenar datos de información crediticia durante periodos largos, de 5 a 7 años, a garantizar su adecuada auditoría y a superar pruebas de *stress testing*. Además, se exige que la alta dirección del banco se involucre activamente en el control de riesgos y en la planificación futura de las necesidades de capital. Esta autoevaluación de las necesidades de capital debe ser discutida entre la alta dirección y el supervisor bancario. Como el banco es libre para elegir la metodología para su autoevaluación, se pueden considerar otros riesgos que no se contemplan en el cálculo regulatorio, tales como el riesgo de concentración o diversificación, de liquidez, reputacional, de pensiones, entre otros. Para los grupos financieros multinacionales se establecen colegios supervisores que, con la coordinación del supervisor de la entidad matriz, se encargan de la coordinación internacional de la supervisión del grupo financiero. Y es aquí donde este trabajo pretende resaltar la participación del Banco de México, ya que tiene como parte de sus obligaciones mantener un sistema de pagos sano, tarea complementaria a la de mantener el poder adquisitivo de la moneda. Además, el Banco de México también tiene un papel importante en el cumplimiento del pilar III del Acuerdo, que plantea la disciplina de mercado, esto es, establece las normas de transparencia y define la publicación periódica de información acerca de su exposición a los diferentes riesgos y la suficiencia de sus fondos propios. Los objetivos son: 1) la generalización de las buenas prácticas bancarias y su homogeneización internacional; 2) la reconciliación de los puntos de vista financiero, contable y de la gestión del riesgo sobre la base de la información acumulada

por las entidades, y 3) la transparencia financiera por medio de la homogeneización de los informes de riesgo publicados por los bancos. Uno de los temas que ha tomado gran fuerza dentro del mundo financiero en las últimas décadas es el control del riesgo en las operaciones realizadas por los bancos. La globalización y los avances tecnológicos han impulsado la rapidez en el movimiento de capitales, y eliminado prácticamente las fronteras geográficas, con ello, se ha generado, también, una mayor incertidumbre acerca de los rendimientos y calidad que brindan los diferentes activos financieros en todo el mundo. Por ello, la compleja evaluación de riesgos resulta trascendental en el proceso de intercambio en los diferentes mercados financieros. Sin embargo, para entender el concepto de riesgo en las finanzas es necesario hallar el significado dentro de un marco teórico y después tratar de precisar, en general, la relación entre las finanzas y la economía.

De acuerdo con Frank Knight, en *Risk, Uncertainty and Profit* (1971), cuando se presenta una situación en la cual existe, se conoce y se pueden calcular probabilidades sobre un evento con una distribución de probabilidad (probabilidad objetiva), se presenta lo que se denomina riesgo; en cambio, cuando no se pueden calcular las probabilidades numéricas existe incertidumbre. Sin embargo, para ambos casos Knight (1971)¹, concluyó que el individuo siempre tendrá probabilidades subjetivas o personales, que están en función de sus expectativas racionales. Por lo tanto, el problema de una economía en incertidumbre será el conocer la distribución de probabilidades de un hecho para que la incertidumbre se le convierta en riesgo. Por su parte, Hirshleifer y Riley (1992) plantean que los agentes se enfrentan a un concepto subjetivo de probabilidad, ya que ésta es simplemente un grado de creencia. Es decir, los individuos tomadores de decisiones nunca están en el mundo del *riesgo* de Knight, sino en el mundo de la *incertidumbre*, pues les es difícil tener una certeza *objetiva* de los eventos. Ante esto, el enfoque alternativo sugerido por Hirshleifer y Riley (1992) consiste en asignar probabilidades basadas en grados

de creencias subjetivas. Con ello, se consideran las sensaciones psicológicas de confusión que las personas sufren al enfrentar situaciones con resultados rodeados de incertidumbre. Si bien su conocimiento es imperfecto, de tal manera que no puede estar seguro de cuál estado de la naturaleza ocurrirá, él es capaz de asignar probabilidades numéricas que representan su nivel de creencia sobre la posibilidad de cada estado, asumiendo que los *shocks* son frecuentes y que los agentes conocen la distribución asociada a ellos. Consecuentemente, lo fundamental hoy en la teoría de las finanzas es trabajar con incertidumbre y riesgo.

Según Sarmiento y Vélez (2007), es posible relacionar estos dos conceptos de manera que el significado del término *riesgo* pueda interpretarse como “el peligro de pérdida al cual se enfrenta el capitalista ante la incertidumbre sobre el porvenir de la actividad económica en la que invierte” Sarmiento y Vélez (2007:29). En este sentido, el peligro se considera como la justificación moral para la obtención de beneficios, en el caso en que la actividad tenga éxito; mientras que, en caso de pérdida, se supone que el individuo incurre en una reducción involuntaria en su capacidad de satisfacción o de bienestar, justificada por la existencia de incertidumbre acerca del futuro de su inversión.

En este contexto, dada la variedad de activos financieros no se puede considerar una única tasa de interés o de retorno para todos por igual, sino que se observa todo un conjunto de retornos sobre cada uno de los diferentes activos, por lo que, ante esta diversidad de activos, se supone que los agentes económicos buscarán reducir el nivel de *riesgo* en la administración de su riqueza, mediante las diferentes estrategias de inversión que dependen de la resolución de tal incertidumbre.

Por ello, es necesario que se establezcan leyes y normas que salvaguarden el capital invertido, pero que, además, estimulen el flujo de recursos a actividades productivas que impulsen el desarrollo económico. En este apartado, la intención es definir el concepto de riesgo financiero y presentar una clasificación que permita identificar

los diferentes tipos de riesgos en que se puede incurrir y que afectan directamente en la tasa de interés de los recursos. En este sentido, “el riesgo financiero, hace referencia a la incertidumbre asociada al rendimiento de la inversión o variabilidad de los beneficios esperados por los accionistas, debido a la posibilidad de que la empresa no pueda hacer frente a sus obligaciones financieras, principalmente, al pago de los intereses y la amortización de las deudas” (Martínez *et al.*, 2006:2). En el marco de este concepto, es posible generar una tipología que agrupe diferentes riesgos en los que se pueden incurrir en las diversas actividades de los mercados financieros. El primero es el riesgo de crédito, que es el más importante para los bancos; este tipo de riesgo se encuentra no sólo en préstamos, sino también en otras exposiciones dentro y fuera de la hoja del balance como garantías, aceptaciones e inversiones en valores. Cabe mencionar que varios problemas serios, incluso la última *gran depresión de 2007*, han surgido por la incapacidad de los bancos para reconocer activos improductivos, crear reservas para liquidar estos activos y suspender la retribución de intereses.

Otro tipo de riesgo es el de liquidez; éste surge de la incapacidad del banco para acomodar decrementos en las obligaciones o para fondear incrementos en los activos, en este caso, un banco tiene falta de liquidez y no puede obtener suficientes fondos al incrementar sus pasivos o al convertir de manera rápida en efectivo sus activos a un costo razonable, lo cual afecta su rentabilidad y, en casos extremos, un problema de liquidez puede originar la insolvencia del banco. A su vez, el riesgo de liquidez puede tener dos vertientes, por un lado, está el riesgo de liquidez de mercado que implica que una determinada posición en el balance no pueda eliminarse rápidamente, al liquidar la operación o contratar otra que la compense, y, por otro lado, está el riesgo de liquidez de financiamiento, en el cual la entidad no puede obtener, en caso de necesitarlo, fondos líquidos a un costo razonable.

Por último, tenemos el riesgo operacional que involucra fallas en los controles internos o

en el gobierno corporativo, que pueden originar pérdidas financieras por errores, fraudes, incapacidad para responder de manera oportuna o hacer que los intereses del banco se comprometan de alguna otra manera, por ejemplo, por sus corredores, funcionarios que otorgan préstamos u otros empleados que abusen de su autoridad o realicen negocios de manera no ética o riesgosa. Otros aspectos del riesgo operacional incluyen caídas importantes de los sistemas tecnológicos de información o sucesos como incendios y otros desastres. Estas últimas concepciones del riesgo son a las que se hace referencia en los Acuerdos de Basilea, y son, por ende, parte de las obligaciones del Banco Central como promotor de un sistema bancario sano y precursor de la inversión productiva y no sólo de la inversión de cartera. En el siguiente apartado se plantea la definición e importancia de la regulación bancaria.

La regulación bancaria

Debido a que Latinoamérica sufrió varias crisis sistémicas o severas inestabilidades bancarias, durante la última década del siglo pasado, se perfeccionaron los mecanismos de mercado y el marco regulatorio en que operaban las instituciones bancarias. Pero aún existen temas pendientes que deben ser abordados para contar con un sector bancario sólido en la región. Destaca, entre ellos, la necesidad de avanzar hacia una mayor autonomía efectiva de los entes fiscalizadores, con la separación de la supervisión bancaria de las decisiones económicas y políticas coyunturales (Livacic y Sáez, 2001:2). En este sentido, la supervisión bancaria debe considerarse una cuestión de Estado, lo que significa privilegiar su carácter técnico y profesional. Parte del reto al identificar los modelos de regulación bancaria es esbozar como el programa regulatorio de la banca varía de un país a otro. En este sentido, es necesario hacer la distinción entre regulación bancaria y régimen regulatorio. La primera, es la actividad de una autoridad legal, es decir, el regulador, al influir directamente o intervenir en la estructura y la conducta de los bancos. El segun-

do, es el producto de tal actividad dadas ciertas condiciones económicas, contexto institucional nacional e internacional, y presiones del lado de la demanda de la regulación.

Para explicar la relación entre estos dos conceptos, se puede iniciar el análisis al definir la regulación como un proceso dinámico con al menos dos estadios. En el primero, el generador de la regulación define las fronteras del régimen regulatorio con base en un conjunto de leyes primarias y secundarias, que constituye el inicio del proceso. En el segundo estadio, durante la etapa de implementación, los supervisores bancarios son responsables de asegurarse de que los requerimientos estipulados por las normas y leyes se cumplan. La implementación de las reglas y normas genera una cantidad significativa de información y patrones de comportamiento estratégico por parte de los banqueros, la cual refleja la efectividad de dicha reglamentación. Esta información servirá de retroalimentación para la elaboración de un nuevo conjunto normativo. En resumen, la regulación es un verdadero proceso y el régimen regulatorio es un cambio constante y envolvente (Sousa, 2008:6)

Sousa (2008) dice que estas modificaciones van desde pequeños *afinamientos* de la legislación hasta profundas reformas en el ámbito financiero para modernizar los distintos elementos del régimen de regulación bancaria. Así, se puede concebir el régimen de regulación bancaria como un conjunto de leyes y normas bancarias que contiene las preferencias de los responsables de generarlas, la presión de los grupos de interés nacionales, las características institucionales y las demandas internacionales. Desde esta perspectiva, el régimen de regulación bancaria puede tipificarse a partir de dos dimensiones continuas de reglamentación, la estructura de la industria bancaria y su comportamiento de gestión de riesgos, desde la intersección de éstas, Sousa (2008) plantea cuatro principales tipos de regímenes: 1) el relleno de costos; 2) *laissez-faire*; 3) prudencial, y 4) sobreprotección.

El primero de ellos, se refiere a las normas dirigidas a la organización de la estructura de la

industria bancaria, va desde un mínimo a un máximo grado de restricción del Estado y afecta el grado de competencia (y la eficiencia de los servicios financieros) dentro de un sistema bancario dado. En este régimen, no sólo se prohíbe la participación de bancos extranjeros, sino que, también, se limita la existencia de bancos universales (es decir, los bancos que pueden participar en valores, seguros y actividades inmobiliarias). El resultado fue un sistema bancario muy concentrado, en el que un pequeño número de bancos nacionales mantiene un poder de monopolio en la industria. En años recientes, en un contexto de reformas económicas neoliberales y de avances tecnológicos, se ha generado un proceso de *desregulación*, y la mayoría de las barreras a la entrada de la banca se han eliminado; por lo tanto, la participación extranjera es más robusta. En general, entonces, mayores restricciones e intervención estatal en la estructura del sistema bancario dan como resultado una más pobre competencia (y eficiencia) en la industria. En este sentido, hay ejemplos de indicadores para la medición de las restricciones sobre la estructura del sistema bancario tales como: los requisitos para la entrada de la banca (es decir, las pruebas de *idoneidad* y la participación de bancos extranjeros), las restricciones de las actividades bancarias y los requisitos para la propiedad de los bancos.

El segundo incluye las restricciones impuestas por el gobierno para acotar las tendencias de los banqueros a asumir comportamientos riesgosos. De acuerdo con Sousa (2008), sin la intervención del Estado para reducir los problemas de información asimétrica entre banqueros y clientes, así como entre gobierno y banqueros, la construcción de los sistemas bancarios seguros se ve afectada. Algunos gobiernos han tenido bastante éxito en el establecimiento de requisitos mínimos de capital, los sistemas de auditoría externa, directrices explícitas de liquidez, así como de importantes normas de divulgación de información, sin embargo, otros países han tenido dificultades para adoptar reglamentos para reducir el riesgo moral, la selección adversa y los problemas de

parasitismo. En este caso, estos indicadores de reglamentación caen bajo la rúbrica de las restricciones sobre el comportamiento de gestión de riesgos y los rangos de bajo a alto dependen de quién asume los gastos de mantenimiento de la estabilidad financiera. Por un lado, un marco regulatorio que impone el costo de la estabilidad del sistema a los bancos es clasificado como altamente restrictivo del comportamiento riesgoso. Por otro lado, un régimen con pocas restricciones obliga a los contribuyentes y clientes de los bancos a asumir la carga de la estabilidad financiera, y les hace pagar por los rescates de los bancos y los altos precios de los servicios financieros. Es interesante señalar la inherente relación inversa entre estas dos dimensiones. Mientras los gobiernos desregulen la estructura de la industria bancaria para permitir mayor competencia, será más urgente para estos gobiernos promulgar leyes dirigidas a mitigar los comportamientos de riesgo de gestión. Para entender este caso, se debe recordar que el principal objetivo de la gestión de la cartera de un banco es lograr un equilibrio entre la liquidez y los ingresos, es decir, la rentabilidad. Debido a que la tasa de retorno sobre los activos tiende a moverse de manera inversa al grado de liquidez, los bancos deben decidir sobre la distribución de sus activos, que proveerán tanto de liquidez como de ingresos. En entornos altamente competitivos, donde los mercados fijan las tasas de interés, los beneficios tienden a ser más pequeños, lo que genera un incentivo perverso en los banqueros de sacrificar la mayor liquidez por los activos que pueden generar más ganancias y beneficios. Por lo que, en la medida en que el gobierno desregula la estructura de la industria bancaria para favorecer mayor competencia en el mercado, se puede esperar un incremento en las conductas de riesgo por parte de los banqueros. Para evitar los problemas sistémicos de liquidez, el gobierno está, por tanto, obligado a intervenir y controlar tales comportamientos de riesgo.

Un sistema bancario sano se fundamenta, entre otras cosas, en dos pilares básicos: el primero, es el conjunto de condiciones de operación

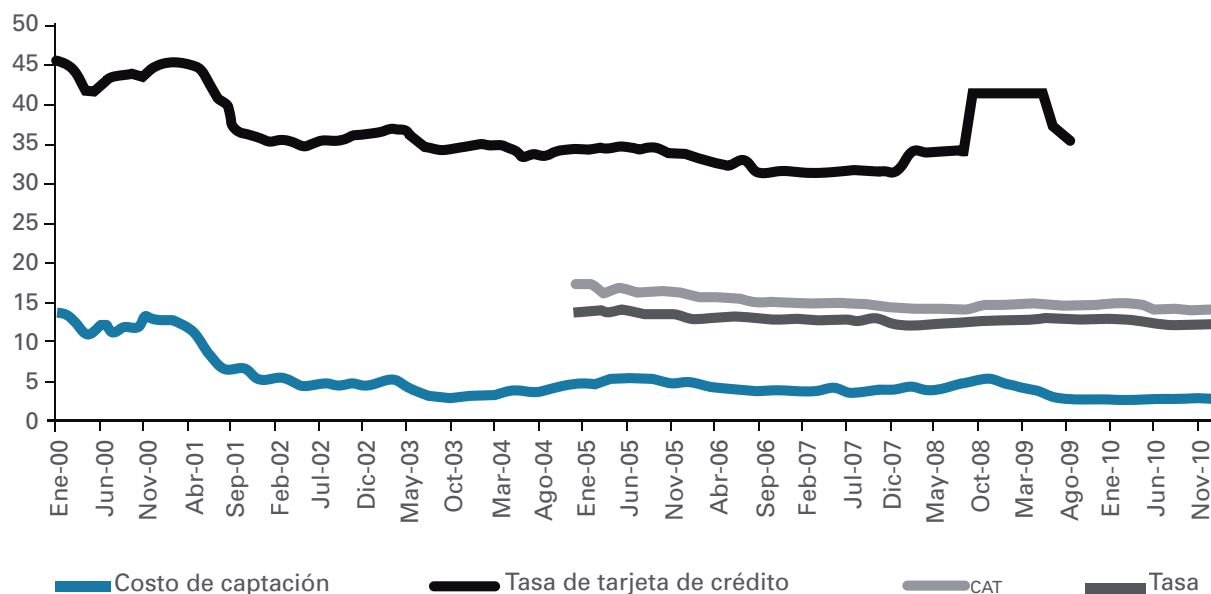
del mercado, es decir, si hay restricciones a lo que los bancos pueden hacer y a la forma de hacerlo, el segundo, es la calidad de la regulación bancaria. Es importante, entonces, avanzar en el fortalecimiento de la regulación bancaria antes de que se produzca la apertura, pues de lo contrario es muy posible que el proceso des- emboque en una crisis del sector (Goldstein y Turner, 1996).

En el caso de México, la desregulación de los mercados inició en la década de 1980 y llegó al sistema bancario en la última década del siglo xx cuando varios bancos fueron vendidos a bancos extranjeros y se dejó al mercado fijar las tasas de interés y el otorgamiento de créditos. Sin embargo, esta libertad de mercado y la extranje- rización del sistema bancario mexicano lo han convertido en un muy buen negocio que maxi- miza ganancias y es capaz de sostener a sus ca- sas matrices a través del cobro de altas tasas de interés y desincentivar el ahorro al brindar tasas de interés reales negativas. Ahora bien, uno de los puntos mencionados se refiere a la disposi- ción de la información y a que ésta debe ser clara para los agentes involucrados; con esta premisa el Banco de México condensó la información de la tasa activa en un concepto llamado CAT (costo anual total). Por ello, en la gráfica 1, desaparece el dato desglosado de la tasa de tarjeta de crédi- to. En esta gráfica se puede observar que el costo de captación (tasa pasiva) y las tasas de tarjeta de crédito tienen un diferencial muy significativo, lo cual se traduce en ganancias provenientes del crédito al consumo y, por ende, un incentivo para destinar más recursos a esta actividad ban- caria y dejar a un lado otras.

¿Porqué es necesario someter a regulación la actividad bancaria privada?

Las reglas, procedimientos, prácticas, rutinas, je- rarquías de coordinación y otras estructuras de interacción financiera entre agentes, son factores desencadenantes de la dinámica económica, en razón de que los componentes institucionales son endógenos, es decir, las decisiones surgidas de

Gráfica 1
Ingresos mensuales de la banca comercial en México (millones de pesos, 2008=100)



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico (2011).

la interacción entre dos o más agentes implicará flujo de recursos (actividad financiera-económica) si esta relación tiene como contrapartida inevitable un proceso de negociación o contratación (Zárate, 2010:34). De acuerdo con Alepuz (2007), debido al efecto multiplicador del balance bancario, los bancos que prestan dinero captado mediante depósitos a la vista producen el efecto de crear el denominado *dinero secundario*. Dado que la creación del dinero es algo que la sociedad moderna reserva al Estado, en cuanto modelo de convivencia organizado, parece claro que la creación de dinero secundario debe ser sometido a regulación. “Existe pues, no sólo una justificación formal que habilita el título de intervención —la previsión legal que somete los bancos a regulación— sino también una justificación material del título formal, razón o causa última o si se quiere, fundamento de la regulación” (Alepuz, 2007:3).

Desde esta perspectiva, no es ni en la protección del ahorro, ni en la ordenación del crédito, ni en la necesidad de evitar los tradicionales dé-

ficit fiscales asociados a las crisis bancarias donde debemos encontrar el fundamento de la regulación bancaria, sino es el efecto de creación de dinero secundario lo que legitima y fundamenta la regulación bancaria. Esto es, al ser el Estado el creador del dinero, corresponde al Estado la regulación de la actividad bancaria en la medida en que esta actividad, crea dinero. Es importante destacar que en el caso de la intermediación financiera ilegal lo relevante es la captación de depósitos, aunque, desde el punto de vista regulatorio, lo esencial es que con esos depósitos se financien operaciones de crédito a terceros. La característica definitoria de un banco no es la de ser un prestador de crédito, sino la de ser un *deposit taker* para prestar dinero a terceros.

Prerrequisitos para una supervisión bancaria eficaz

Según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2006, un sistema eficaz de supervisión bancaria se debe asentar en una serie de elementos

externos o prerequisites que, aunque escapen en gran medida a la competencia directa del supervisor, repercuten en la eficacia de su tarea en la práctica. Los supervisores deberán poner en conocimiento de los gobiernos cualquier deficiencia encontrada y sus repercusiones negativas, ya sean reales o potenciales, para los objetivos de supervisión. En su quehacer cotidiano, los supervisores también deberán reaccionar a tiempo para mitigar los efectos que dichas deficiencias pudieran tener para la eficacia de la regulación y la supervisión de los bancos. Estos elementos externos incluyen:

- a) Políticas macroeconómicas sólidas y sostenibles.
- b) Una infraestructura pública bien desarrollada.
- c) Disciplina de mercado eficaz.
- d) Mecanismos adecuados de protección sistémica (o red de seguridad pública).

En este sentido, es posible plantear que un sistema financiero estable se basa en políticas macroeconómicas bien concebidas, algo que no compete a los supervisores bancarios, pero a lo que tendrán que aspirar si perciben que las políticas existentes deterioran la seguridad y la solidez del sistema bancario. En cuanto a una infraestructura pública bien desarrollada, deberá incluir los siguientes elementos, sin los cuales podrían debilitarse los sistemas y mercados financieros o frustrarse su mejora: 1) un sistema de derecho corporativo que se haga cumplir de forma sistemática y ofrezca un mecanismo justo para la resolución de diferencias en materia de sociedades, quiebras, contratos, protección del consumidor y propiedad privada; principios y normas contables de ámbito general bien definidos, que gocen de amplia aceptación internacional; 2) un sistema independiente de auditorías para sociedades de tamaño considerable, para asegurar que los usuarios de los estados financieros, incluidos los bancos, obtengan confirmación independiente de que las cuentas constituyen una descripción real y exacta de la situación fi-

nanciera de la compañía y se preparan conforme a principios contables bien asentados, y en el que se pueda hacer responsables a los auditores por su labor; 3) una judicatura eficiente e independiente, así como una adecuada regulación del ejercicio de la contabilidad, la auditoría y el derecho; 4) normas bien definidas que rijan otros mercados financieros, así como una adecuada supervisión de los mismos y, cuando corresponda, de sus participantes; y 5) un sistema de pagos y compensaciones seguro y eficiente para la liquidación de operaciones financieras, en el que se controlen los riesgos de contraparte.

Esta situación obliga a la banca a asumir la función de asignar recursos a proyectos de largo plazo y altamente riesgosos, sin embargo, el banquero acredita el proyecto a condición de que el gobierno, vía banca de desarrollo, complemente o garantice el crédito (Zárate, 2010:47). Respecto a la eficacia de la disciplina del mercado, ésta depende en parte de que los participantes cuenten con adecuados flujos de información, de que haya incentivos financieros adecuados para recompensar a las instituciones bien administradas, y de que existan los sistemas que aseguren que los inversionistas no puedan eludir las consecuencias de sus decisiones. Entre otros asuntos, es preciso atender a la adecuada gestión de las sociedades y a los medios que permitan a los prestatarios suministrar a los inversionistas y acreedores información exacta, sustancial, transparente y oportuna. Las señales del mercado pueden distorsionarse y la disciplina verse socavada si los gobiernos intentan influir sobre las decisiones comerciales —especialmente la concesión de créditos— o revocarlas, con el fin de alcanzar objetivos de política pública. En esos casos, es importante que se informe de las garantías establecidas para los créditos y que se instituyan mecanismos para indemnizar a las instituciones financieras cuando los préstamos para la ejecución de estas políticas dejen de ser productivos.

En general, determinar el grado adecuado de protección sistémica es un asunto de política que compete a las autoridades pertinentes, incluido el

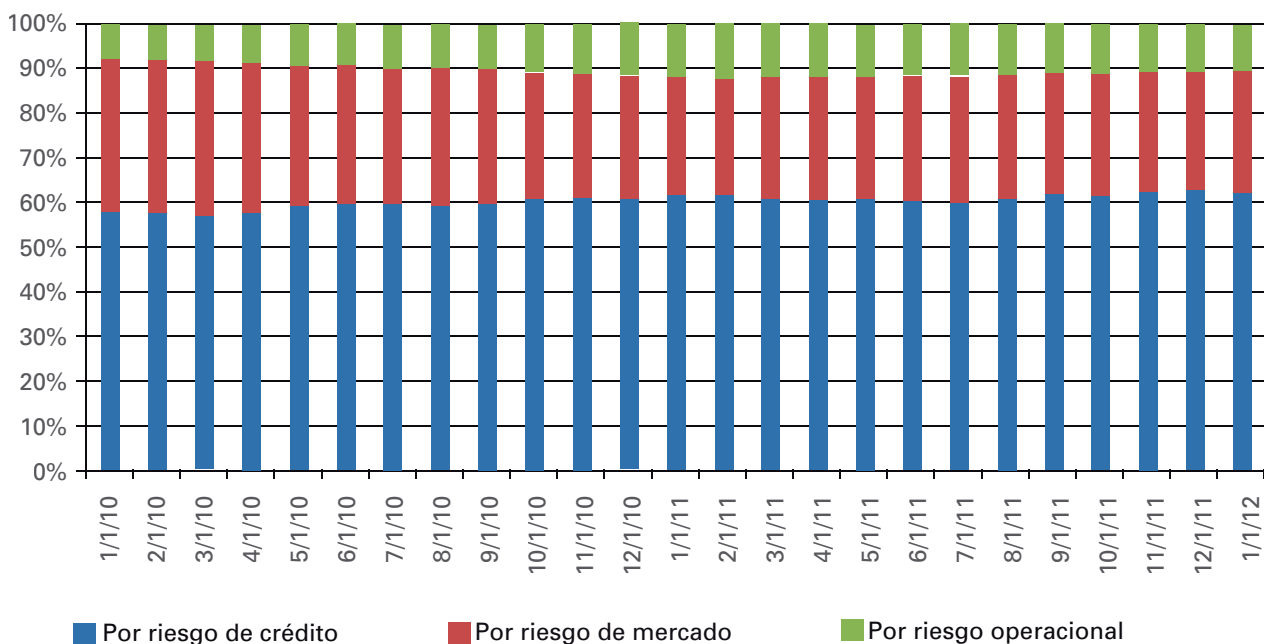
banco central, en especial cuando puedan necesitarse fondos públicos. Normalmente, también se necesitará la participación de los supervisores debido a su profundo conocimiento de las instituciones implicadas. Es importante separar claramente esta función de protección sistémica (o red de seguridad) de la supervisión cotidiana de instituciones solventes.

Para resolver problemas sistémicos será necesario hacer frente, por una parte, a los riesgos que amenacen la confianza en el sistema financiero y que puedan contagiarse a otras instituciones sólidas de por sí, y, por otra parte, a la necesidad de reducir al mínimo cualquier distorsión que amenace las señales y la disciplina del mercado. En numerosos países, el marco para la protección sistémica incluye un sistema de seguro de depósito o fondo de garantía. Siempre y cuando se haya diseñado cuidadosamente para limitar el riesgo moral, este tipo de sistema puede contribuir a reforzar la confianza del público en general en el sistema y limitar así el contagio

de tensiones entre bancos. En el caso de México, la gráfica 2 muestra los requerimientos de capital que han tenido en los últimos 25 meses los bancos. Puede observarse en la gráfica que los niveles sólo han tenido movimientos marginales en la proporción destinada a cada rubro, y que la mayor parte está destinada al riesgo de crédito que, como ya se mencionó, cubre al sistema de un ataque de incumplimiento. Pero, para el caso de la banca mexicana, la razón de esta estructura está muy ligada a la forma en que se otorgan los créditos y a los tipos de crédito.

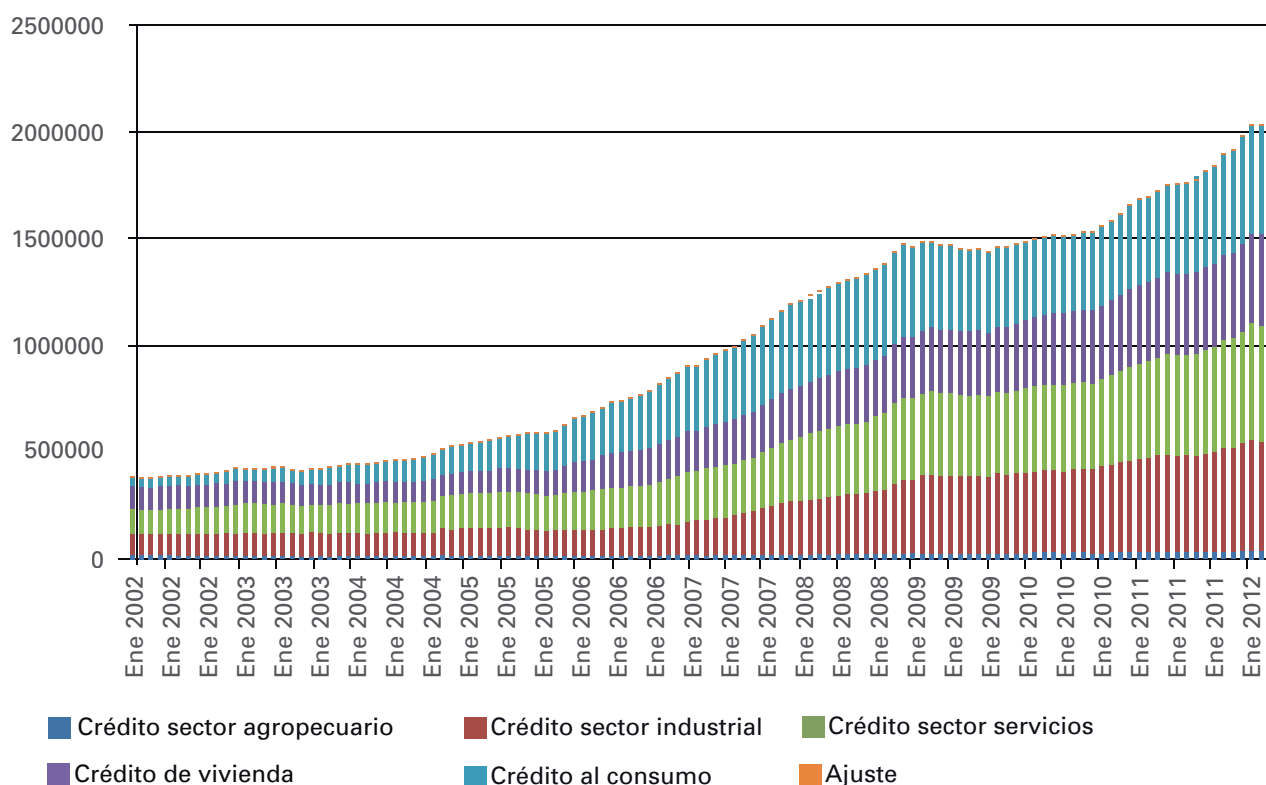
En la gráfica 3 se hace evidente que el incentivo de asumir riesgos por parte de la banca mexicana, ante la laxitud de las normas mexicanas, ha llevado a tener un alto monto destinado a otorgar créditos al consumo y a la vivienda, y a descuidar al sector agropecuario. En términos reales, se puede apreciar un crecimiento de los montos otorgados, sin embargo, a partir de 2005, el crecimiento de los créditos de consumo y vivienda ha sido mayor que el destinado a la inver-

Gráfica 2
Requerimientos de capital por riesgo del sistema bancario en México
porcentaje del total



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico (2012).

Gráfica 3
Créditos por actividad principal del prestatario, datos en pesos de 2012



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico (2012).

sión productiva por parte de los tres sectores de la economía. Como se muestra en la gráfica, esto se justifica por el diferencial positivo que se obtiene de los créditos de vivienda, automotriz y de tarjeta de crédito. Esto demuestra que el Banco de México, basado en su política *one target*, ha permitido esto y no ha propiciado las condiciones para incentivar el crédito productivo. Para entenderlo mejor, a continuación se presentan algunos conceptos acerca de las funciones del banco central y, en particular, de los mandatos del Banco de México.

Banco central y su participación en la economía

En términos generales, el banco central de un país puede usar, como instrumento de control

monetario, la tasa de interés con el objetivo de mantener controlado el nivel de precios. Ahora bien, cuando se reduce la tasa de interés, en realidad, el objetivo es crear dinero. Pero el dinero se crea, en parte, al bajar las tasas de interés siempre que la banca comercial aproveche las facilidades crediticias que otorga la banca central para, a su vez, conceder créditos a terceros. Si resulta que los bancos no pueden conceder créditos porque, a pesar de esas facilidades, se han quedado sin capital o carecen de liquidez suficiente debido al aumento de la morosidad, la política monetaria tampoco funciona. Ahora bien, en la medida en que la situación se normalice, este tipo de operaciones deberán desaparecer lo más pronto posible, ya que, aunque lejano, existe un riesgo de alta inflación. Además, el banco central debe limitarse a sanear la situa-

ción del sistema financiero, no permitir que haya bancos que dependan para su supervivencia de refinanciamiento constante por parte de la banca central. La única solución es sanear el sistema financiero y recapitalizarlo cuanto antes. Sin embargo, “la intención o compromiso de un banco central para controlar la inflación, dependerá de la credibilidad en los instrumentos o políticas a utilizar, el modelo con base en el cual se generó la predicción, entre otros” (Rubli, 2004:82). Es por ello, que la participación del banco central en el sistema financiero no se centra sólo en el control de los instrumentos monetarios, de hecho, la banca central y la regulación bancaria son partes integrantes de un todo superior: *lo monetario*. Cuando se habla de banca central y de regulación bancaria se está, precisa y esencialmente, hablando de lo mismo: del dinero y de sus procesos de creación, mantenimiento de valor y destrucción.

Justificación de la existencia del banco central

De acuerdo con Alepuz (2007), la presencia de bancos centrales se debe a los bancos privados, para ser más exactos, su existencia se impuso como necesidad desde que el dinero pasó de ser una *commodity* tangible (patrón metálico) a una *security* (patrón fiduciario), y esta necesidad permaneció y se afianzó cuando el dinero, en el caso de las *hard currencies*, pasó a ser una *commodity* intangible (patrón sustantivo) y cualquiera que sea la forma en que éste se represente (papel, moneda, apunte contable o moneda escritura). Por lo tanto, es posible plantear que el auténtico precedente de los bancos centrales actuales se encuentra en aquellos bancos dotados del denominado privilegio del monopolio de emisión de billetes y de los bancos dotados de plena capacidad resolutoria en los pagos de obligaciones dinerarias, es decir, investidos de *legal tender* o efecto de curso legal. Es importante destacar que, aunque el Estado crea el dinero, éste sólo puede constituirse en medio de pago de curso legal si se desplaza la posesión del mismo

a terceros vía contratos de entrega de bienes o prestación de servicios a cambio de un precio. Cabe mencionar que la relación entre los bancos privados y los primitivos bancos centrales se definió, inicialmente, como una mera relación comercial, a través de la técnica del redescuento bancario, sin embargo, esta percepción inicial muta suavemente hacia una aproximación *pseudoconcesional*, como la llama Alepuz (2007), del negocio bancario en el que el banco central se percibe como banco de bancos y los bancos privados como una suerte de franquicia o sucursal del banco central. Sin embargo, Blinder (1998) plantea que los bancos centrales deben tener independencia respecto a los mercados financieros, para *no seguir a los mercados* y establecer tasas de interés implícitas en los precios de los activos, ya que los agentes financieros suelen comportarse como si tuvieran horizontes temporales muy cortos y la esencia de un banco central debe ser mantener un horizonte temporal largo.

Como es notorio, cada vez hay menos vestigios, en casi todas las legislaciones actuales, de esta aproximación pseudoconcesional del modelo regulatorio bancario y de banca central cuyos riesgos más conocidos son el de coadministración del negocio bancario y el riesgo moral. Sin embargo, esta aproximación conceptual al modelo bancario permite, en un determinado momento, entender la embrionaria supervisión bancaria como una competencia orientada a la *ordenación del crédito sectorial*, instrumento más de política económica o fiscal que de carácter monetario y, por lo tanto, no necesariamente sujeta al principio de independencia o autonomía del banco central respectivo. Es preciso enfatizar que dicha independencia, encaminada inicialmente al mantenimiento del patrón oro, se generaliza en la década de 1950 con el objetivo de que los bancos centrales realizaran una función *esterilizadora* de la política económica y preservaran la estabilidad de precios o, lo que es lo mismo, el mantenimiento del valor del dinero. Con este hecho surgió la figura del supervisor bancario, un ente diferenciado del banco central, y con ello una división en las tareas de vigi-

lancia del sistema bancario, en el cual el banco central miraría al pasivo bancario (liquidez) y el supervisor bancario, al activo (solventía).

En la actualidad, las enseñanzas de las crisis bancarias han cristalizado en un modelo regulatorio donde la relación entre el banco central y las entidades bancarias se ha alejado, aparentemente, del modelo planteado por Alepuz (2007). En este alejamiento seguramente han influido más los problemas de reparto del costo de las crisis bancarias que la preservación de la ortodoxia regulatoria. Y, seguramente, esa visión histórica es la que aun influye poderosamente en aquéllos que pregonan que los costos de las crisis bancarias debe soportarlas el Estado y no los bancos centrales.

La banca central en México

En el marco del papel que hoy día los bancos centrales deben jugar como vigías del sistema financiero nacional y, en particular, de las operaciones del sector bancario, es importante analizar los fundamentos de esta actividad por parte del Banco de México y destacar los mandatos constitucionales que apuntan, como en otros casos, no sólo a la preservación del poder adquisitivo, sino a un sistema de pago eficiente que estimule el flujo de recursos. Ya que, de acuerdo con Mishkin (2008), la bajas tasas de crecimiento en países como México se deben a la represión financiera, y para eliminar este problema existen dos herramientas, por un lado, los colaterales y, por otro, los convenios restrictivos. Sin embargo, para que estas dos herramientas sean eficientes es necesario eliminar el riesgo moral y la selección adversa y eso sólo es posible con una sólida estructura normativa sobre los mercados. Por lo tanto, el principal interés de todo banco central en el sistema financiero surge de la necesidad de intermediación, en que cumple una función decisiva en el proceso de asignación del ahorro al financiamiento de la economía y de los proyectos de inversión.

En este sentido, se han hecho diversas críticas a Banxico respecto a su contribución al cre-

cimiento y a la generación de bienestar para la población, debido a su postura *neutral* sobre el manejo de otras variables macroeconómicas, además de la inflación. La justificación es, por un lado, que “la política monetaria requiere un horizonte temporal amplio dado que sus efectos sólo se dejan sentir en la economía con largos retardos y además la desinflación posee el perfil característico de cualquier actividad inversora, un costo inmediato y unos frutos que sólo se recogen gradualmente con el paso del tiempo” (Blinder, 1998:53); y, por otro, el mandato constitucional y en el artículo 2 de su ley orgánica que dice a la letra:

El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

En este sentido, resulta claro que Banxico tiene responsabilidades múltiples que van más allá de procurar la estabilidad de los precios, es decir, el control de la inflación. Específicamente, una de las tareas de Banxico consiste en promover el sano desarrollo del sistema financiero. En dicho ámbito, el banco central puede desempeñar un papel único, que se deriva de su capacidad de proveer liquidez, en forma rápida y abundante, en caso de una crisis financiera, papel que ninguna otra institución en la economía puede asumir. Pero, además, la promoción de un sistema financiero sano implica promover el flujo de recursos a actividades productivas que desencadenen la creación de empleos y brinden a los inversionistas los retornos suficientes para impulsar la inversión, lo cual no se está realizando en México, y lleva al sistema bancario a tener mayor concentración cada día, un ejemplo de esto es el reciente anuncio de la fusión entre Banca/IXE y Banorte. Para algunos, la solución es un control de las tasas de interés activas, sin em-

bargo, esto implica un control de precios que, en otros momentos ya ha demostrado generar más problemas que ser una solución a los problemas.

Dice Manuel Sánchez González (2010), subgobernador del Banco de México, que el banco central sí cumple con estas funciones y explica que:

Banxico comparte con otras autoridades la tarea de establecer reglas y vigilar que los intermediarios financieros se expandan en condiciones sólidas y de competencia [y, además,] el Banco de México opera y promueve el uso de los sistemas de pagos para hacer más eficientes todas las transacciones que se realizan mediante intermediarios. En ambas funciones, se busca que la penetración financiera aumente y sea sostenible a fin de que un mayor número de mexicanos se beneficie de los servicios financieros.

Según el subgobernador, hay evidencia que revela la asociación positiva entre las diferentes mediciones de *profundidad financiera* y el desarrollo económico. En este sentido, es esencial asegurar que la política económica no genere incentivos para el sobreendeudamiento y, además, se debe contar con un marco adecuado de regulación, supervisión del sistema y de los intermediarios financieros. Por lo tanto, el Banco de México debe percatarse de que, si le interesa preservar la credibilidad, es necesario también un cierto grado de flexibilidad para acomodar choques transitorios, es decir, optar por las llamadas *reglas contingentes* que permitan cierta discrecionalidad, siempre acotada por el marco institucional (Rubli, 2004:86). Es por ello, que la agenda internacional ha incorporado propuestas de cambios en las regulaciones y la arquitectura de supervisión, en la cual se contemplan modificaciones de los requisitos de capital, liquidez y reservas preventivas de las instituciones, así como procedimientos de mayor transparencia sobre la exposición a riesgos. Se revisan, además, los mecanismos de provisión de liquidez a las instituciones solventes y de resolución expe-

ditada de las insolventes, sobre todo las consideradas demasiado grandes para quebrar, con el fin de mitigar el *riesgo moral* y, al mismo tiempo, propiciar la continuación de la operación de los mercados aun en situaciones críticas.

En el ámbito doméstico, sobresalen tres elementos en materia de eficiencia de mercados financieros: primero, la mejor regulación y supervisión financiera, por ejemplo, reglas de capitalización y de operaciones en moneda extranjera de los bancos; segundo, la aplicación de modelos sanos de negocio por parte de los intermediarios, por ejemplo, productos de crédito hipotecario de menor riesgo; y, tercero, el aún incipiente desarrollo en México de algunos productos financieros sofisticados, que fueron el conducto de gran parte de la sobreexposición al riesgo en las naciones desarrolladas, con lo cual, el Banco de México no tuvo que ampliar su balance, como lo hicieron los bancos centrales de esos países, y la autoridad fiscal, lejos seguir una política fiscal excesivamente expansiva, pudo promover una reforma que mejoró la situación de las finanzas públicas con ventaja respecto a otras naciones. Sin embargo, no se han entablado acciones que obliguen a los bancos a ofrecer créditos productivos y no sólo estimulen el crédito al consumo, ni tampoco se ha incentivado la competencia en el sistema bancario, lo cual ha llevado a tener un diferencial abismal entre las tasas pasivas y activas de la banca. Otra de las tareas pendientes en el ámbito del sistema financiero es lograr una mayor bancarización, de los pequeños productores y otros agentes sin acceso a financiamiento de parte del sistema bancario.

Comentarios finales

Los bancos centrales modernos reconocen la necesidad de contar con una estrategia integral y articulada para transmitir y explicar adecuadamente sus objetivos y su actuación, por lo cual, en el caso de la regulación bancaria, se debe diseñar e instrumentar una estrategia integral de información, explicación y diálogo con los principales grupos de opinión y decisión del país

(Rubli, 2004:94). Dada la importancia de la función de intermediación financiera para el buen funcionamiento de las economías, la sociedad ha otorgado a los bancos centrales —superintendencias, en algunos países, y comisiones en otros— facultades para establecer normas y para supervisar el funcionamiento de las entidades que operan en el sistema financiero. Un sistema de pagos eficiente y seguro no sólo contribuye al intercambio eficiente de bienes y servicios, sino también, junto con todo el sistema financiero, es un determinante central de la efectividad de la política monetaria. Por esto, el Banco de México debería poner más empeño en que el sistema bancario cumpla con uno de sus principales objetivos: acercar a los ahorradores con los inversionistas, lo cual se vuelve una tarea complicada si se permite que haya diferenciales tan grandes entre las tasas pasivas y activas (gráfica 1) y que se concentre la captación en pocos bancos. Esto implica que los ahorradores busquen maximizar sus rendimientos mediante inversiones en otras instituciones del sistema financiero, lo que contribuye a legitimar la postura de los bancos de racionalizar los préstamos productivos, e imponer a éstos tasas de interés prácticamente impagables, con periodos de pago muy cortos y condiciones (requisitos) muy complejas para las empresas.

Por esto, en el marco de un ambiente globalizado y, por ende, en condiciones de contagio de potenciales crisis en el ámbito mundial, resulta trascendental la generación de un marco regulatorio que permita el flujo de recursos, pero que mantenga una atención especial en las condiciones en que se desarrollan las actividades bancarias. Si bien no se busca la implantación de un sistema de fijación de precios (tasa de interés), en México es necesario que Banxico cumpla con la tarea de generar un sano sistema financiero. Por lo tanto, se precisa la generación de un ambiente que minimice la incertidumbre y reduzca el riesgo en las transacciones realizadas en el sistema bancario. Por la naturaleza de su función, las entidades que conforman el sistema financiero están expuestas a riesgos, y el manejo adecuado

de éstos es un aspecto crítico para la estabilidad y el crecimiento de la economía.

Aunque no se debe dejar de lado que la autonomía no se trata de un privilegio de un banco central o de su junta de gobierno, sino de una garantía que el Estado otorga a los usuarios de la moneda nacional de que no recurrirá al expediente de financiar gastos deficitarios mediante la degradación de la moneda y el consecuente despojo de riqueza a la sociedad, lo cual contribuye a mitigar de alguna manera la incertidumbre sobre la estabilidad fiscal y, por ende, del sistema financiero mexicano.

Es importante destacar que, aún cuando se ha logrado controlar la inflación, este objetivo del Banco Central se ha tomado como pretexto para disminuir la tasa de interés que se brinda al público ahorrador, lo cual se transforma en un incentivo negativo para aquellos que desean invertir en algún instrumento y no ven como una opción a la banca. Lo cual provoca poca disponibilidad de recursos para prestar y que la banca se justifique para sólo brindar créditos al consumo que, como ya se observó, le generan el mayor ingreso por concepto de intereses.

Nota

¹ Para lo cual se define que: se está en una situación de riesgo si el azar al que se enfrenta una determinada unidad productiva o una decisión puede ser medido en términos probabilísticos (aleatoriedad con probabilidades conocidas) Incertidumbre: Se atraviesa una situación de incertidumbre cuando es imposible realizar tales estimaciones, dado que se trata de una aleatoriedad con probabilidades desconocidas.

Fuentes bibliográficas

Alepuz J. A. (2007), "Banca central y regulación bancaria: ¿dónde estamos?", *VIII Reunión de Abogados de Banca Central*. CEMLA-Banco de España.

- Blinder, A. (1998), *El banco central: teoría y práctica*, España, Antoni Bosch.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2006), *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, Basilea, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
- Goldstein, M. y P. Turner (1996), *Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options*, Basilea, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
- Hirshleifer, J. y J. Riley (1992), *The Analytics of Uncertainty and Information*, Cambridge.
- Knight, Frank (1971), Risk, Uncertainty and Profit with an introduction, en George J. Stigles, Phoenix Books. University of Chicago Press.
- Martínez C., Medina S. y Colmenares G. (2006), "Clasificación del riesgo financiero basado en modelos de calificación difusos. Caso: la banca venezolana entre 1996 y 2004", Working paper, Mérida, Venezuela. Escuela de Sistemas-Universidad de Los Andes.
- Mishkin (2008), *Moneda, banca y mercados financieros*, México. Pearson-Addison Wesley.
- Rubli, F. (2004), "Banca central, política monetaria y credibilidad", t. 2, en P. García, et al., *El nuevo milenio mexicano. Economía, ahorro y finanzas*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Sánchez, M. (2010), "Estabilidad y crecimiento económico: el papel del banco central", ponencia presentada en la Reunión de la Asociación de ex alumnos del ITAM, México, Banxico.
- Sousa, M. (2008), "Patterns of Commercial Bank Regulatory Regimes: A Theoretical Framework", Working paper, núm. 14, México, Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI)-ITAM.
- Zárate, C. (2010), "Evolución y características de un sistema financiero rezagado institucionalmente: México", en M. Martínez y F. López, Administración de Riesgos. Banca, Mercados, empresa y Modelos Financieros. vol. 1, México, UAM-Azcapotzalco.

Publicaciones periódicas

- Livacic, E. y Sáez, S. (2001), "La agenda de la supervisión bancaria en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 74, Santiago de Chile.
- Sarmiento R. y Vélez R. (2007), "Teoría del riesgo en mercados financieros: una visión teórica", en Cuadernos Latinoamericanos de Administración. Vol. II, No. 4. Universidad del Bosque.

